

Capítulo I: La corrupción y su historia

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera sección explicaremos la evolución del significado de la corrupción donde se menciona concisamente como el soborno fue el primer acto calificado dentro un marco legal como un acto de corrupción aplicado a los servidores públicos. En la segunda sección detallaremos las aproximaciones más sobresalientes en el estudio de la corrupción tal como es el caso de la aproximación moralista, la aproximación integracionista, la aproximación legalista, aproximación económica de la corrupción y la aproximación del nuevo institucionalismo. La aproximación moralista dice que la corrupción es un síntoma de disfunciones y malestares. Por su parte, la aproximación integracionista sostiene que la corrupción favorece la integración de grupos en un determinado sistema político y social. La aproximación legalista define a la corrupción legalmente donde al ser violada una ley se estaría cometiendo un acto de corrupción. La aproximación del nuevo institucionalismo ubica en el centro del debate el papel de las instituciones y de las normas sosteniendo que las instituciones mediante sus normas rigen a los individuos mientras que la teoría económica cuestiona el manejo del interés propio por los individuos afirmando que los individuos únicamente se interesan por la maximización del beneficio propio. En una tercera parte especificaremos de como la corrupción se convirtió en un tema de la agenda internacional evento que inició con el descubrimiento de los casos de corrupción entre compañías de origen estadounidense con distintos gobiernos extranjeros durante la administración de Richard Nixon en Estados Unidos de América (EUA). La Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) fue el primer documento donde se persigue y castiga los actos de corrupción fuera de las fronteras nacionales. Por último, expondremos como la

corrupción por el manejo de intereses personales o de grupo aminora a la democracia, la cual, de acuerdo a David Held (1996) es la forma de gobierno regida por el pueblo.

1.1 Definiendo corrupción

Existen registros muy antiguos sobre la regulación de los actos corruptos de los servidores públicos. El primer acto en ser considerado como un acto corrupto por la violación que implicaba de la ley fue el soborno¹. El primer registro que se encontró fue una ley en contra del soborno en el antiguo Egipto la cual declaraba que “cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital” (Martin, 1999: 1). Así, con el perfeccionamiento de las instituciones de gobierno la opinión de la gente sobre la corrupción ha ido evolucionando cada vez con connotaciones más negativas.

La segunda regulación importante que encontramos sobre los actos corruptos fue en la primera constitución de los EUA donde se empleo el concepto de impeachment, juicio político, el cual consideraba a la traición, el soborno y la corrupción como actos a ser juzgados y castigados por la ley. Este concepto únicamente fue aplicado para el presidente y los jueces (Martin, 1999: 3).

A principios del siglo XX muchos de los países desarrollados e industrializados (Inglaterra, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suiza) prohibían el soborno de los servidores públicos dentro de sus respectivos códigos legales. Sin embargo todas estas regulaciones únicamente eran aplicables a nivel nacional, jamás se les ocurrió mirar más allá de sus propias fronteras (Martin, 1999: 5).

¹ Sobornar está definido por el Diccionario de la Real Academia Española como corromper a alguien con dádivas para conseguir de él algo.

El descubrimiento de contribuciones ilegales por parte de compañías estadounidenses al Comité de Re-elección del ex presidente Richard Nixon de los EUA así como la entrega de sobornos a políticos influyentes de otros países resultaron en la creación del Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior (Foreign Corrupt Practices Act, o FCPA). Emitida en 1977, fue la primera en su tipo en todo el mundo, la primera en considerar como ilegal el pago de sobornos a servidores públicos en el exterior e imponer registros rigurosos sobre las empresas estadounidenses y sus subsidiarias de tal forma que no lograran evitar sanciones por la entrega de sobornos en otros países (Martin, 1999: 5 - 6).

Una vez que el tema de la corrupción se convirtió en un tema de la agenda internacional inició un profundo interés por su definición y su estudio. Primeramente, a la corrupción se le identificó y definió como un término de condena moral donde significaba perversión, degradación, ruina y vicio. Implícito en su significado moral la corrupción sentencia a una vida basada en lo moral. Como consecuencia las relaciones sociales son dominadas por el interés personal y por ende los conciudadanos son concebidos como instrumentos, obstáculos y competidores. En una sociedad moralmente corrupta, la virtud cívica y la responsabilidad social son desplazadas y deshechas a favor de una intensa competencia por el botín (Del Castillo, 2003: 407-408).

Después se le definió como el aceite necesario para activar mecanismos marchitos o trabados en particular aquellos donde existía el patrimonialismo, clientelismo y/o nepotismo donde por costumbre la corrupción era parte de lo cotidiano. Por lo anterior, la corrupción debía ser vista como algo natural y como algo que era imposible de eliminar.

...la causa del fenómeno era entendida de la siguiente forma: la corrupción era funcional o bien consolidada en modo visceral en las culturas locales que resultaba vacuo cualquier intento por combatirla. La cosa mejor era aceptarla, so pena de no contener las distorsiones más macroscópicas.

Sobre otros frentes, una presunción general de no corrupción tendía a ocultar el problema negando su existencia: la corrupción no existía o sólo existía en modo marginal. El *leitmotiv* en Francia antes de los escándalos en repetición, o aún hoy en Inglaterra, fue y es que el fenómeno solo involucra a una que otra oveja negra. Por lo tanto, la corrupción sería el destino de las sociedades meridionales o subdesarrolladas, mientras que las democracias de una consolidada tradición burocrática conocían solamente algunos pocos escándalos, de los cuales ninguna sociedad ha estado en grado de escapar en modo absoluto (Porta y Mény, 2006: 36)

La corrupción dejó de ser considerada como el aceite de algunos sistemas políticos cuando se hicieron públicos una serie de escándalos en países de tradición democrática como ocurrió en Francia, España, Italia y Alemania². La falta de credibilidad hacia los partidos y hacia los políticos repercutió en el empleo de los procesos electorales como el medio para exponer su rechazo hacia las formaciones de gobierno (Porta y Mény, 2006: 36). A partir de estos eventos quedó demostrado que la corrupción lejos de ser una condición única de los países en vías de desarrollo se convertía en un problema endémico. Surge entonces la necesidad por delimitar la legalidad de la corrupción y para ello se retoma la definición establecida por Joseph Nye en su artículo publicado sobre *Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis* (1967),

Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains, or violate rules against the exercise of certain types of private regarding influence (Nye, 1967: 419)³

² FRANCIA: en 1991 se descubrió el financiamiento de la campaña presidencial de François Mitterrand en 1988 mediante el uso de facturas falsas. ESPAÑA: se descubrieron financiamientos ilegales al Partido Socialista Obrero Español por medio de informes fantasmas por los cuales cobraban millones. Más tarde se beneficiaba a estas empresas con adjudicaciones de contratos gubernamentales. ITALIA: Bettino Craxi, el entonces primer ministro italiano, recibió comisiones ilegales con la mediación de grandes empresas públicas, instituciones bancarias y sociedades privadas. ALEMANIA: se descubrió la entrega de un donativo al Partido Unión Cristiana Democrática, entonces el partido del presidente Helmut Kohl, realizado por un traficante de armas (Martínez, 2000: 52)

³ Arturo del Castillo nos brinda la siguiente traducción: “La corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango, o la violación de reglas o normas restrictivas por consideraciones de carácter privado” (Del Castillo, 2004: 5).

Arturo del Castillo nos indica que una definición basada en la legalidad de la corrupción brinda límites mas definidos para su estudio y que además dicha limitante ofrece un criterio más o menos imparcial (Del Castillo, 2004: 6). Sin embargo, es importante mencionar que la corrupción ha sido estudiada desde distintas perspectivas donde incluso algunas no consideran a esta problemática dentro de un marco legal.

1.2 Aproximaciones teóricas

Las aproximaciones teóricas que han sobresalido en el estudio de la corrupción son las siguientes: moralista, integracionista, legal, nuevo institucionalismo y económica de la corrupción.

La Aproximación Moralista define a la corrupción desde un punto de vista moral otorgando su origen en la naturaleza humana, es decir, bajo una categoría subjetiva. Esta definición fue ampliada como resultado de los estudios realizados por el Banco Mundial (BM) sobre el desarrollo en África donde se determinó la existencia de una simbiosis aparente entre la cultura del país con la cultura de la corrupción. Ambas, la cultura y la moral son elementos condicionantes del actuar público (Ballinas, 2003: 3). Así, el fenómeno de la corrupción encuentra su origen tanto en la naturaleza humana como en una serie de decisiones y acciones o mecanismos estructurales de cualquier sistema político o sociedad

...en primer lugar el tipo de cultura política, la adhesión popular al régimen (o ausencia), las tradiciones culturales (por ejemplo el parentesco) que imponen normas y obligaciones contrarios a las reglas oficiales, las características del proceso político (incluida su velocidad, sus atrasos, los modelos de acceso a la exclusión), las leyes contra la corrupción y su efectiva aplicación, las características del sistema económico y político... (Cazzola, 2006: 41).

De acuerdo con Morris una sociedad que cuenta con una fuerte cultura política supuestamente existe una mínima probabilidad de que sus miembros participen o acepten actos corruptos (Morris, 2003: 235). En este contexto, los individuos, que pertenecen a un sociedad donde la cultura política no es muy sólida, se enfrentan al dilema en su actuar: que valora más el hecho de ser calificado honesto o como corrupto.

A diferencia de los moralistas, la Aproximación Integracionista basada en los preceptos del funcionalismo-estructural sociológico y antropológico, vinculan a la corrupción con la maquinaria política donde se defiende que en las ciudades importantes la corrupción ha desempeñado aquellas funciones importantes que no han sido consideradas por las estructuras oficiales de tal forma que la represión de la misma conllevaría consecuencias desastrosas para la estabilidad del sistema. De esta forma, la corrupción al suplir las carencias funcionales de las estructuras oficiales permitiría la humanización de la sociedad contemporánea ya que estos teóricos añadían que la sociedad contemporánea es extremadamente impersonal. Lo que emana de lo anterior es que el fenómeno de la corrupción favorece la combinación de un sistema social y político establecido y que en caso de que alguno de los grupos se encuentre excluido alguno de ellos podría llegar a expresar un comportamiento peligroso para la supervivencia del sistema mismo. Cazzola concluye que bajo la Aproximación Integracionista la corrupción se convierte en el resultado de las tensiones sociales (de carecer económico, étnico o religioso) y como un elemento de estabilidad ya que se logra la integración de las minorías (Cazzola, 2006: 46).

En contraste a la Aproximación Integracionista, para la Aproximación del Nuevo Institucionalismo son de suma importancia las instituciones tanto formales como informales del sector público. James March y Johan Olsen fueron los que nombraron a este movimiento bajo el término de *nuevo institucionalismo* para reemplazar las cinco

principales características de la ciencia política⁴ por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis (Peters, 2003: 35). Ambos autores sostienen que

... los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados (Peters, 2003: 46).

Es decir, las instituciones, conformadas por una serie de reglas y normas, son un componente primordial dentro de las sociedades ya que ejercen un efecto tanto directo como indirecto en la conducta de los individuos dentro de un sistema político.

Una institución, en principio, puede ser definida como un conjunto de normas, pautas y reglas (Reynoso, 2005: 142). North dice que estas reglas son las que definen la dirección de una sociedad, marcan las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1993: 13). Por su parte, Peters puntualiza que las instituciones son un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno de carácter ya sea formal o informal. Al mismo tiempo, las instituciones cuentan con una estructura y estabilidad a través del tiempo que afectan el comportamiento individual y debe existir una serie de valores compartidos entre sus miembros (Peters, 2003: 37).

Una institución formal, además de haber sido constituida por individuos con fines específicos, es aquella que cuenta con reglamentos y leyes escritas, lo que significa que su aplicación y cumplimiento son considerados obligatorios. Cavadis afirma que se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir porque desde su origen fueron referidas al ámbito del dominio público (Cavadis, 2001: 15). Las instituciones informales, por su parte, son lo opuesto de las formales ya que en vez de contar con reglas escritas, éstas se van

⁴ Peters sostiene que estos son: el contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo (Peters, 2003: 33).

registrando en la evolución de las tradiciones, costumbres, ideas, códigos de conducta y valores de las sociedades. Su incumplimiento es meramente privado y moral puesto que no existe fuerza externa que obligue a su cumplimiento (Cavadis, 2001: 16).

Las normas con componente primordial de las instituciones, pero ¿qué es una norma? March y Olsen las definen como elementos fundamentales [y como] medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos (Peters, 2003: 53). Además de determinar la naturaleza de las instituciones, las normas son interpretadas de diversa manera resultando en una influencia cambiante de individuo a individuo y de sociedad a sociedad. El hecho de que su campo de interpretación no tenga límite dificulta en mayor grado su estudio.

La Aproximación del Nuevo Institucionalismo señala que las normas que rigen a las instituciones pueden fortalecerlas o debilitarlas considerando que la interpretación de las normas queda supeditada a la interpretación de los actores políticos del gobierno en turno. Considerando el argumento anterior, fácilmente un servidor público puede hacer una interpretación con beneficio propio. La Aproximación Económica de la Corrupción, fundamentada por Susan Rose-Ackerman (1978) y Robert Klitgaard (1991), retoma el papel de los servidores públicos indicando que para efectos de que se realice un acto corrupto se requiere de dos personajes principales. En primer lugar tenemos al principal quien, generalmente además de estar al frente de un organismo gubernamental, representa los intereses públicos. El agente, como el segundo personaje, cuenta con una devoción menos escrupulosa para con los intereses generales. El agente es empleado bajo el entendimiento de que actuará de acuerdo a las obligaciones delegadas por el principal, es decir acorde al interés público. Sin embargo, esta teoría añade que el agente, como el principal, cuenta con sus respectivos intereses personales (Klitgaard, 1991: 22).

We are driven by self-interest and concerned to maximize our self-interest, which can be narrowly constructed as financial benefit or, more broadly, as maximization of an individual's general position... we are concerned to 'maximize' our self-interest and that, if government officials are presented with opportunities to engage in corrupt activity, they will do so unless they are supervised and controlled (Del Castillo, 2003: 411 - 412).

Mientras el principal se enfrenta al dilema de incentivos divergentes, es decir, en cómo saber que sus objetivos serán cubiertos por el agente (Del Castillo, 2004: 10), el agente afronta el dilema de actuar o no de forma corrupta. La decisión del agente será determinada por las posibilidades de ser sorprendido y sancionado y enfrentará el dilema de actuar a favor de sus intereses personales o a favor del bien común. La conclusión de la Aproximación Económica de la Corrupción es que seguramente lo que prevalecerá será el interés propio “el agente actuará corruptamente cuando la totalidad de sus intereses por actuar de esa manera queden fuera de los costos netos” (Klitgaard, 1991: 23), terminará aceptando el acto corrupto.

Poniendo en la lupa el comportamiento individual, por su parte, la Aproximación Económica de la Corrupción asume que algunas variables pueden influir en los cálculos individuales sobre el cometer o no un acto corrupto. Dichas variables tienden a aumentar de acuerdo al nivel de poder que tiene el servidor público, su nivel de responsabilidad, la posición del servidor público en el mercado de la corrupción, así como el marco regulador (Savona, 1997).

Del Castillo agrega que además del problema de incentivos también existe el conflicto de información asimétrica, donde el agente cuenta con información desconocida por el principal y que por lo tanto resultará costoso adquirir (Del Castillo, 2004: 9). Para poder controlar tanto los conflictos que ocasionan la diferencia de intereses y la

información asimétrica se recurre a mecanismos de vigilancia y supervisión buscando alcanzar la alineación de los intereses.

Otra de las aproximaciones de suma importancia y que antecede a la aproximación económica de la corrupción es la aproximación legalista basada en los preceptos creados por Joseph Nye (1967). Nye relaciona el quebrantamiento de las reglas como un acto corrupto. Sin embargo, los juicios legales únicamente son aplicables en un contexto de la administración de justicia donde los individuos cuentan con el conocimiento de haber infringido alguna ley o regla calificada como un acto corrupto. Bajo esta premisa la apreciación de la corrupción como un acto ilegal se modificará de país en país (Del Castillo, 2003: 409).

Nye argues both that it had the merit of identifying specific behavior generally called corrupt by Western standards and that such standards had at least a partial relevance to most developing countries. The public office definition has many appealing characteristics: it speaks directly to official conduct and the centrality of duty; it seems to embrace bribery, nepotism and embezzlement; it avoids confusing the phenomenon with its effects; and, unlike a narrowly legal approach, it appears to offer the possibility of meaningful comparative analysis (Del Castillo, 2003: 409).

Nye concluyó, después de una serie de estudios, que la corrupción es igual a monopolio (de un bien o servicio) más discreción menos transparencia. La fórmula se escribe de la siguiente manera de acuerdo a los términos en inglés $C=M+D-T$ (Klitgaard, 1998: 2). Basados en la aproximación legalista, la discrecionalidad de los servidores públicos en el cumplimiento de su labor es un importante factor facilitador de situaciones de corrupción, es decir que a mayor discrecionalidad menor posibilidad de controlar a un servidor público y por ende mayores posibilidades de incurrir en hechos ilícitos corruptos. Si el mandato de un servidor público es más amplio y existe un débil sistema de pesos y contrapesos entonces más impreciso será su control y sus responsabilidades.

1.3 La corrupción en el debate internacional

Los primeros documentos que demostraron una preocupación por la corrupción aparecen en el siglo pasado en EUA, lugar donde se comenzaron a dictar las nuevas estrategias y la innovación de leyes en contra de la corrupción. Tanto el Acta Anti-Racketeering⁵ (1934) como el Acta Hobbs⁶ (1946) fueron producto de aquellas preocupaciones surgidas por cuestiones que detallaremos más adelante. Además, las actas se convirtieron en las predecesoras de lo que hoy conocemos como la *Lucha Anti-corrupción* en el mundo.

No fue sino hasta 1970, durante la administración de Richard Nixon, cuando se diseñó un estatuto federal, considerado el más representativo de la época, en contra de uno de los principales actos calificados como corruptos: el soborno⁷. *The Racketeering Influenced and Corrupt Organization Act (RICO)* (Martin, 1999: 4) sostuvo como uno de sus principales propósitos convertir el soborno en un problema federal; simultáneamente, buscaba brindar de mayor autonomía a los abogados de distrito encargados de perseguir a todo aquel que estuviese inmiscuido en cualquier tipo de soborno (Martin, 1999: 4). La creación de leyes en contra de estos actos también abarcó el ámbito electoral, espacio en el que no se tuvo el éxito esperado.

En la esfera internacional, distintos países se dieron a la tarea de tomar acciones enfocadas a la lucha para abatir los actos de soborno, como ocurrió en Suiza, Países Bajos, Dinamarca, Alemania, entre otros (Martin, 1999: 4). No obstante y a pesar de esos intentos, el lugar donde se realizaron mayores esfuerzos fue en los EUA, donde el congreso

⁵ *Marked the beginning of the use of federal authority to prosecute and punish criminal acts of extortion affecting commerce* (Martin, 1999: 3).

⁶ *It eliminated the exemption from violent acts carried out in the name of legitimate objectives of bona-fide labor organizations* (<http://www.abc.org/wmspage.cfm?parm1=2125>).

⁷ Intercambio entre dos actores donde un actor (el sobornador) ofrece recompensas o incentivos ilegales, como regalos o dinero, para manipular el juicio o la decisión de un servidor público a favor de su propio interés. A cambio, el servidor público opera en concordancia con la petición del sobornador, que le proporciona el beneficio (Del Castillo, 2004: 276).

muy atentamente dedico horas y jornadas amplias para recabar la mayor cantidad de información posible que presentara pruebas en los casos sospechosos de soborno. Así, mientras los estadounidenses enfrentaban una crisis social desencadenada por la Guerra de Vietnam y el Escándalo Watergate⁸, se llevó a cabo la más grande investigación de corrupción entre las compañías multinacionales de origen estadounidense (Maingot, 1994: 6), mediante la cual se demostró que cierto número de estas compañías realizaban pagos ilegales a servidores públicos de gobiernos extranjeros (Seitzinger, 1999: 1). El caso del Corporativo de Aviones Lockheed⁹ y el caso de United Fruit Company en Honduras¹⁰ fueron los más escandalosos (Maingot, 1994: 6).

La situación anterior derivó en que tanto administradores como oficiales del gobierno estadounidense argumentaran que era necesaria una prohibición directa y más detallada para atacar los sobornos realizados por las compañías. De este modo, solicitaron un fuerte llamado de atención por parte de los gobiernos extranjeros para con las actuaciones de sus respectivos servidores públicos.¹¹ El destape de los actos de corrupción por parte de este sector privado estadounidense tuvo efectos negativos hacia el exterior del país ya que dañó la imagen democrática, su política exterior así como la confianza en la integridad financiera de sus empresas (Seitzinger, 1999: 2). Como consecuencia, en 1977 durante la presidencia de Carter se decretó la *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* que

⁸ Implicó las actividades ilegales de la administración republicana de Richard Nixon durante la campaña electoral del 72 (espiaron a los demócratas) (<http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>).

⁹ Los auditores, en junio de 1975, encontraron que dicha compañía había estado involucrada en un programa masivo de sobornos a oficiales de gobierno en el extranjero quienes compraban este avión. Los países involucrados fueron Arabia Saudita, Japón, Italia y los Países Bajos (Martin, 1994: 5).

¹⁰ En febrero de 1975 se hizo público que el presidente de la compañía platanera estadounidense más grande, United Brands, pago alrededor de 2.5 millones de dólares al presidente de Honduras para reducir un impuesto a los plátanos. Al mismo tiempo, hubo un golpe de estado militar donde se derrocó al presidente hondureño. Dicho pago no fue registrado en las cuentas financieras de esta empresa (Martin, 1994: 5).

¹¹ Con estas acciones quedaba al descubierto el enriquecimiento ilícito de servidores públicos de distintos países en la esfera internacional, motivo que conmocionó a sociedades enteras.

prohibía a las compañías estadounidenses de ofrecer sobornos a oficiales de gobiernos extranjeros (Sandholtz and Gray, 2003: 17).

La creación de la FCPA fue sumamente importante ya que además de ser la primera en su tipo a nivel mundial también fue la primera en traspasar la frontera nacional debido a que además de que el gobierno estadounidense podía castigar los actos de soborno cometidos por sus compañías de igual forma perseguía las compañías extranjeras que colaboraran a la realización de dichas acciones (Sandholtz y Gray, 2003: 17). Esta acta brindó al concepto de *soborno* un significado legal dentro del sistema internacional de naciones, hecho que marco el comienzo de una nueva era para la prevención de actos corruptos a nivel global.

Inmediatamente después del reconocimiento oficial de la FCPA, sobrevino la queja por parte de las compañías estadounidenses por las evidentes desventajas que dicha acta les imponía frente a las compañías extranjeras (Sandholtz y Gray, 2003: 17). Conjuntamente, el mismo gobierno estadounidense reconoció que sus propias compañías enfrentaban una competencia disímil, por lo que se vieron en la necesidad de buscar una cooperación multilateral en el tema del soborno a nivel mundial (Martin, 1999: 6).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se convirtió en el primer foro internacional donde el gobierno estadounidense buscó el respaldo que la FCPA requería; sin embargo, lo único que pudo obtener fue un acuerdo denominado el Acuerdo en Pagos Ilícitos (Agreement on Illicit Payment, 1979), el cual prohibía el soborno a los servidores públicos, incluyendo aquellos eximidos en la misma FCPA. A pesar del esfuerzo realizado por el gobierno estadounidense, ni la Asamblea General de la ONU ni los países miembro mostraron interés para formalizar el acuerdo (Martin, 1999: 7).

Ante la negativa de la ONU, los estadounidenses se dirigieron a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), convirtiéndola en el segundo foro internacional donde buscaron apoyo. Alrededor de 1981, el gobierno estadounidense dio inicio a una serie de negociaciones para lograr que la OCDE implementara un acuerdo sobre pagos ilícitos dentro de las transacciones comerciales a nivel internacional (Pieth, 1997: 119). Pero, como era de esperarse, varios países miembro expresaron su descontento y añadieron que veían difícil la implementación de dicho documento considerando las características particulares de cada uno de los sistemas legales (Maingot, 1994: 7). A finales de la década de los ochenta, cuando EUA solicitó la revisión de la viabilidad del acuerdo, algunos miembros de la ONU advirtieron sobre la posibilidad de la existencia de una agenda escondida por parte de los estadounidenses. Pieth critica las actuaciones de los estadounidense *“It was generally maintained that the United States had maneuvered itself into a competitive disadvantage on world markets with the Foreign Corrupt Act”* (Pieth, 1997: 120).

A pesar de que ninguna de estas propuestas obtuvo una buena aceptación el fin de la Guerra Fría permitió generar nuevos cuestionamientos sobre el papel del Estado en el sistema internacional de naciones. James Rosenau argumenta que en la época de la postguerra el papel del estado se ha visto reducido de tal forma que plantea la existencia de una global governance (gobernanza global).

Global Governance is not so much a label for a high degree of integration and order as it is a summary term for highly complex and widely disparate activities that may culminate in a modicum of worldwide coherence or that may collapse into pervasive disarray. In the event of either outcome, it would still be global governance in the sense that the sum of efforts by widely disaggregated goal-seeking entities will have supplemented, perhaps even supplanted, states as the primer sources of governance on a global scale. And whichever outcome eventually predominates, both will surely be sufficiently cumbersome to prevent either from amounting to an effective

arrangement for addressing the need for decisive and equitable policies that ameliorate the large problems comprising the global agenda (Rosenau, 2006: 116).

Por su parte Jan Aart Scholte agrega que en este nuevo entorno las organizaciones internacionales se han desarrollado como agencias de la gobernanza global con cierta autonomía de los Estados y que ha resultado en un aumento en el desarrollo regulatorio de estos organismos no oficiales (Scholte, 2000: 22). Como ocurrió en México durante la crisis que inició a principios de los ochenta con la moratoria de su deuda, debido a la falta de viabilidad del sistema de sustitución de importaciones, y que resultó en la devaluación del peso en 1994 los organismos internacionales financieros le exigieron adoptar políticas neoliberales con el propósito de reestructurar su economía y para que pudiera continuar con los pagos de su deuda (Otero, 1996: 6 – 7).

El modelo neoliberal implicó abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas que a los largo de muchos años había estado restringidas al Estados y a los mexicanos, y eliminar regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía (Cárdenas, 1996: 166). A cambio el Fondo Monetario Internacional (FMI) enviaría a México un préstamos por alrededor de 50 billones de dólares para la estabilización de la economía mexicana. Por último cabe destacar que la apertura económica mexicana se hizo oficialmente mundial en 1986 cuando accedió a firmar el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles GATT¹² (Otero 8, 1996). La adhesión a este acuerdo permitió incrementar las posibilidades de permanencia en estas medidas a largo plazo.

Otra de las exigencias que han requerido los organismos internacionales, en este caso por parte del BM ha sido una serie de recomendaciones encaminadas al buen gobierno

¹² El GATT es el antecedente de lo que hoy conocemos como Organización Mundial del Comercio (OMC).

las cuales fueron emitidas después de la realización de estudios sobre la crisis y el desarrollo sostenido en África.

El concepto de buen gobierno se ha difundido ampliamente en la literatura desde principios de los años 90 a raíz de un estudio realizado por el Banco Mundial (World Bank, 1992) sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según el estudio, el fracaso de muchos países es precisamente el mal gobierno reinante... Este mal gobierno se caracteriza por problemas como a) la falta de responsabilidad y de una rendición de cuentas de los poderes públicos; b) la falta de transparencia; c) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios; y d) la ausencia del Estado de derecho (Alberdi, 2000: 1).

Si bien el término del buen gobierno¹³ no ha sido definido¹⁴ con exactitud son distintos los organismos internacionales que emplean esta noción para impulsar y, hasta en ocasiones, presionar a las naciones a cumplir con ciertos parámetros a cambio de ayuda internacional. Entonces para cumplir con la práctica de un buen gobierno las naciones deben cubrir las siguientes características: participación, transparencia e información; rendición de cuentas; imperio de la ley; certidumbre; y gestión eficaz y eficiente del sector público (<http://www.undp.org/povertyreport/SPANISH/Spchap10.pdf>).

El avance de los estudios del buen gobierno determinaron como la falta de transparencia y la falta de la rendición de cuentas resultan en el aumento desmedido de altos índices de corrupción. Aquí cabe añadir que la transparencia “*means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement*”

¹³ La diferencia que existe con la gobernanza es como sigue: governance encompasses the activities of governments, but it also includes any actor who resort to command mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, and pursue policies (Rosenau 145, 1997).

¹⁴ El Banco Mundial define al buen gobierno como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, al servicio del desarrollo (Banco Mundial, 1992: 3). Mientras que para la OCDE es la utilización de la autoridad política y el ejercicio del control en la relación con la gestión de los recursos de una sociedad, con miras al desarrollo económico y social (OCDE, 1993: 14).

(<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>). Mientras que

...la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2002: 14).

Una vez que las organizaciones internacionales centraron su debate y estudios en la falta de transparencia y rendición de cuentas fueron las mejores circunstancias para que la corrupción se convirtiera en el tema y debate medular del “*global south*”¹⁵.

Ante esta nueva serie de presiones, los miembros de la OCDE reconocieron que las políticas anticorrupción se debían ubicar en el interés general. Cabe añadir que esta actitud se vio también influenciada por el hecho de que cierto número de países industrializados comenzaron a destapar una serie de extensas redes de corrupción a nivel doméstico¹⁶. Estos aceptaron que la corrupción no únicamente se limitaba a la relación que mantenían con los países en desarrollo (Pieth, 1997: 120). Por otro lado, se demostró que en algunos países en vías de desarrollo la corrupción se había vuelto un *modus vivendus* en el sistema político. Como lo fue en particular el caso del sistema político mexicano el cual logró mantener en el poder por setenta y un años el mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Justamente antes de que la OCDE lograra oficialmente conformar un acuerdo referente al tema, en Mayo de 1993, nace una organización no lucrativa nombrada

¹⁵ Las Naciones Unidas lo definió en su *Development Programme Report 2005* como los países ubicados en el sur del hemisferio incluyendo aquellos de mediano desarrollo humano así como aquellos de bajo desarrollo humano. Se compone por 133 países ubicados en el Sur y Centro América, África y Asia (<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/>).

¹⁶ Mencionados previamente en la nota a pie de página No. 2.

Transparencia Internacional que surge por iniciativa de un grupo de personas provenientes de distintas partes del mundo, personas que con anterioridad habían sido miembro del BM (http://www.transparency.org/about_us).

TI's mandate, it was declared, would be to rid society of corruption, defined as the misuse of public power for private gain... The focus of TI, it was decided, would be on large scale corruption affecting developing countries (Eigen, 1996: 159).

El primer documento de trabajo gestado fue el Libro de Consulta (Source Book)¹⁷ de Transparencia Internacional, mismo que convirtió al Sistema de Integridad Nacional (SIN)¹⁸ de carácter universal (<http://ww1.transparency.org/tilac/indices/estudios>).

Un año más tarde y encabezados por los estadounidenses, finalmente la OCDE en 1994 decide realizar una serie de recomendaciones nombradas *Recommendations on Bribery in International Business Transactions* (Martin, 1999: 7) mediante las cuales los países miembro tomarían ciertas medidas efectivas para detener, prevenir y combatir los sobornos de los servidores públicos extranjeros relacionados con los negocios a nivel internacional. No obstante, Francia y Alemania criticaron dichos esfuerzos porque las recomendaciones no tomaban en cuenta los marcos legales de cada una de las naciones. De este modo, expusieron la necesidad de crear una convención que criminalizara la corrupción a nivel internacional (Martin, 1999: 7). Estos actos fueron el inicio de lo que hoy conocemos como la *Convención de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*, misma que fue aprobada en

¹⁷ Este Primer Libro de Consulta de TI argumenta que el Sistema de Integridad Nacional es un enfoque para la transparencia y la rendición de cuentas, asimismo comprende una serie de pilares para la rendición de cuentas, la democracia, los medios y la sociedad civil. (<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>).

¹⁸ El SIN *son todas aquellas instituciones y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la sociedad de la corrupción...ofrecen un nuevo enfoque de diagnóstico y una potencial solución para la corrupción* (<http://ww1.transparency.org/tilac/indices/estudios/>).

1997

(http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34855_2017813_1_1_1_1,00.html).

A pesar de que la OCDE se convirtió en el primer foro en llevar a cabo una campaña en contra de la corrupción con presencia internacional; el BM, por su parte, fue la organización internacional más importante en implementar normas rigurosas en contra de la corrupción. Fueron tres los factores que determinaron el cambio de dirección del BM ante la corrupción. Primero, los países más industrializados se involucraron activamente en la batalla en contra de esta problemática en los países del “*global south*”; segundo, un aumento en la literatura sobre los costos económicos de la corrupción permitieron que el banco se enfocara a desarrollar programas para abatir esta dificultad; tercero, el presidente en turno, James Wolfensohn, adoptó como causa la lucha anti-corrupción (Sandholtz y Gray, 2003: 18).

La labor realizada por el BM ha sido intensa y enfocada a los países del “*global south*”. Cuando dio inicio la batalla con la menor evidencia del *cáncer de la corrupción* podía resultar en la cancelación del apoyo financiero por parte del BM (World Bank, 2000: 1). Además, este organismo puntualizó que el soborno, como una de las primordiales formas para obtener contratos y servicios de un pobre sistema financiero, puede socavar los ahorros y detener la inversión extranjera (Martin, 1999:11).

A pesar de que el FMI y el BM han trabajado de forma conjunta, es hasta 1996 cuando el FMI declara públicamente su ataque a la corrupción. Así, el FMI promueve las acciones de un buen gobierno donde incluye el mejoramiento de la eficiencia y la rendición de cuentas por parte del sector público, *ensuring the law, tackling corruption, as essential elements of a framework within which economies can prosper* (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>).

Si bien la ONU no mostró un gran interés por el tema¹⁹, finalmente a principios de esta nueva era logra llevar a cabo una Conferencia Política de Alto Nivel para la firma oficial de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, misma que se celebró en Yucatán, México, a finales del 2003²⁰. Dicha convención nació de la declaración de la Asamblea General de la ONU bajo el requerimiento de establecer un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, el cual tuviera autonomía (<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/index.htm>). La tardanza de la ONU para centrar sus debates alrededor del tema se tradujeron en la diferencia de intereses por parte de los países miembro quienes en lo último que estaban interesados era desmantelar las redes de corrupción dentro de su gobierno.

Los países miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT por sus siglas en inglés)²¹, durante la Ronda de Uruguay (1986), únicamente lograron avanzar con un acuerdo sobre la transparencia mismo que fue firmado por tan solo una cuarta parte de sus miembros. Posteriormente, logró la aceptación de un código de integridad²² (1993) el cual fue aceptado por los 150 miembros que, para entonces, la conformaban (Sandholtz y Gray, 2003: 20).

El acaparamiento del tema de la corrupción dentro de las agendas de los organismos internacionales era irreversible, al grado de que el estudio y análisis de la misma terminó

¹⁹ *The UN Economic and Social Council completed a draft agreement known as the International Agreement on Illicit Payment in 1979. This draft document outlawed all bribes to public officials, including the grease payments exempted under FCPA* (Martin, 1999: 7). Este documento no fue formalizado pese a los esfuerzos de los estadounidenses.

²⁰ La convención se centro en encontrar puntos de convergencia para encontrar equilibrios entre la prevención, penalización, cooperación internacional y recuperación de activos (www.unodc.org).

²¹ Hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).

²² Este Código de Integridad (incluido en la Declaración de Arusha) contenía una lista vaga de pasos para prevenir la corrupción.

por sedimentarse y expandirse también en los organismos con presencia regional tal como lo demuestran la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (Martin, 1999: 9). El éxito obtenido fue rotundo cuando la APEC, en 1996, aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) la cual, además de anteponer la cooperación anti-soborno como la máxima prioridad también proporcionó procedimientos para la cooperación en temas como la extradición, la asistencia técnica y legal, el incremento de la transparencia en las adquisiciones gubernamentales, entre otros (<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>).

Igualmente la Unión Europea (por medio del Consejo Europeo) se sumo a esta lucha lanzando su iniciativa anti-corrupción durante la Conferencia Ministerial de Malta (1994). De ahí se obtuvo el establecimiento del Grupo Multidisciplinario en Corrupción (Multidisciplinary Group on Corruption, GMC) mismo que trabaja en el programa de Acción en contra de la Corrupción. Este programa cubre gran parte de los aspectos internacionales de lucha contra esta problemática, del mismo modo, incluye una serie de medidas necesarias para el combate considerando un enfoque global, multidisciplinario y comprensivo (http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day1/ws6/d1ws6_summary.html).

1.4 Entre *democracia* y *corrupción*

La relevancia del tema de la corrupción en el análisis político radica en que al haber corrupción tanto pública como privada un sistema político es calificado como corrupto. La

corrupción pública, es decir, el uso de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de una institución o comunidad, minimizan el significado de la democracia.

De acuerdo a David Held la democracia, en términos generales, es una forma de gobierno en la que el pueblo preside, rige, administra y manda (Held, 1996: 18) pero que se puede ver obstruida o minimizada por la corrupción donde los actores políticos actúan proporcionando preferencia a sus intereses personales o de grupo. En este caso encontramos a Carlos Salinas de Gortari durante la privatización de la banca que se realizó en su sexenio otorgando un alto porcentaje de concesiones a sus amistades quienes evidentemente tenían cero experiencia en esta materia²³. A diferencia de Carlos Salinas de Gortari, la situación en el sexenio de Ernesto Zedillo tuvo tintes políticos interesante considerando que por primera vez y como una prueba de la democratización del sistema político mexicano el partido del gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no obtuvo la mayoría dentro de la Cámara de Diputados. Ante dichas circunstancias, los priistas se vieron obligados a sentarse a negociar con las distintas fuerzas políticas que conforman esa legislatura. El resultado fue la lentitud en la aprobación del Fobaproa.

David Held puntualiza en la evolución del término de la democracia y las distintas aportaciones que diversas corrientes le han otorgado diferentes estudios, de tal forma que concluye con la propuesta de ciertos modelos de democracia: los clásicos²⁴ y los contemporáneos. Para la investigación presente exclusivamente consideraremos los modelos de democracia contemporánea.

²³ Esto desembocó en la quiebra del sistema bancario lo que creó el Fobaproa.

²⁴ Expone la democracia de la antigua Atenas: la concepción republicana desarrollista y protectora así como la concepción marxista de la democracia directa (Held, 1996: 20)

El modelo que se acerca más a la realidad mexicana, considerando nuestros casos de estudio, es el modelo pluralista ya que centra a los problemas de facciones como punto primordial para el debate.

Los pluralistas dan una importancia especial a los procesos que generan, y que resulta de la combinación de los esfuerzos individuales en grupos y en instituciones en la competencia por el poder... argumentan que las facciones lejos de suponer una gran amenaza para las asociaciones democráticas, constituyen una fuente estructural de estabilidad y la expresión central de la democracia. Para los pluralistas, la existencia de intereses competitivos diversos es la base del equilibrio democrático y de un desarrollo desfavorable de la política pública (Held, 1996: 229).

Bajo la premisa de la libre asociación, los individuos pueden asociarse libremente e integrar grupos o facciones que les permitan competir por el poder. La conformación de dicho grupos garantiza el carácter democrático de un régimen por la multiplicidad de grupos o múltiples minorías. El caso de México es muy claro. Durante setenta y un años la permanencia de un solo partido político en el poder anuló las posibilidades de competencia. Aquellos grupos que intentaron formar una disidencia dentro del sistema terminaron por ser cooptados por el mismo sistema o por desaparecer cancelando toda posibilidad de una competencia de poder. Sin embargo la unión de los partidos políticos de oposición que lograron ir tomando fuerza con el apoyo de los ciudadanos permitió ir generando espacios para que la oposición tomara puestos de poder hasta lograr la presidencia.

En contraste, Dahl sostiene que las mayorías son las que determinan la formulación y administración de políticas considerando los límites del consenso determinado sobre los valores de los miembros políticamente activos de la sociedad, de los cuales los votantes son el cuerpo clave (Dahl, 2006: 57 - 72). De ese modo, cuando un miembro activo (es decir los representantes) olvida este consenso o persigue activamente sus objetivos propios fracasará en su intento por permanecer en el poder (Held, 1996: 236).

Debido a distintos hechos en el acontecer internacional, el descubrimiento de redes de corrupción en distintos gobiernos occidentales durante los setenta, la corriente pluralista fue duramente criticada respecto a su modo de ejercer el poder. Bachrach y Baratz observaron que puede existir el control por parte de A hacia B, es decir, que ciertos grupos o individuos pueden ejercer el poder creando y reforzando barreras para que los conflictos de las políticas no salgan a la luz pública (Held, 1996: 241). Por lo tanto, al existir un control o influencia no hay una representación real.

Lo que podemos derivar del modelo anterior es el riesgo que se gesta de contar con múltiples grupos pero que al final de cada periodo estos simplemente se interesen por cubrir los beneficios particulares de los mismos convirtiendo el sistema político en menos democrático y más corrupto. En el caso mexicano entró en duda el papel de los distintos grupos que conformaban la legislatura cuando Ernesto Zedillo, como presidente, entregó el paquete de iniciativas donde se incluía la propuesta de convertir la deuda de la banca el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en deuda pública. Inicialmente recordemos que hubo cierta resistencia por parte de estos grupos quienes en un intento por demostrar su oposición recurrieron a una serie de investigaciones y debates con la finalidad de encontrar la mejor solución para dicha deuda. Al final, dos de esos grupos terminaron por aliarse para que en la votación el Fobaproa fuera aceptado independientemente de que la población estuviera totalmente en contra.

A modo de conclusión, como hemos visto la problemática de la corrupción del sector público ha recorrido un largo camino. Sus inicios datan de siglos muy antiguos. Desde entonces la corrupción ya era considerada como un acto ilegal. Entonces la corrupción quedo

definida como *una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a consideraciones privadas o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas o normas restrictivas por consideraciones de carácter privado* (Del Castillo, 2004: 5).

Son distintas las aproximaciones que se dedican a brindarle una definición. Entre las más sobresalientes encontramos a la aproximación moral (basada en la naturaleza del hombre), la aproximación integracionista (donde la corrupción ocupa los espacios olvidados por las estructuras oficiales), la aproximación legalista (basado en el marco legal), la aproximación económica de la corrupción (donde se requiere de dos personajes, el principal y el agente) y la aproximación del nuevo institucionalismo (basada en la relevancia de las instituciones).

La corrupción logra traspasar las fronteras nacionales con el descubrimiento de una serie de actos corruptos generados entre distintas naciones. La emisión de la Foreign Corrupt Practices Act fijó el punto de partida para que la corrupción lograra posarse en la agenda internacional. Una vez que la ONU, la OCDE, el FMI, entre otras, posaron a esta problemática como tema central de su lucha en el “*global south*” repercutió en las exigencias hacia esta zona geográfica. Por lo anterior, estas organizaciones empezaron a presionar a México para que impulsara con mayor énfasis la lucha en contra de la corrupción.